

鞆の浦ミディエーション：「社会資本整備をめぐる合意形成」及び「熟議民主主義」からの示唆を交えて

大澤，恒夫
桐蔭法科大学院：教授 | 弁護士

<https://doi.org/10.15017/25969>

出版情報：法政研究. 79 (3), pp.403-432, 2012-12-27. 九州大学法政学会
バージョン：
権利関係：

輦の浦ミデイエイション

——「社会資本整備をめぐる合意形成」及び「熟議民主主義」からの示唆を交えて

大澤 恒夫

- 一 はじめに——衝撃の「ミデイエイション」からの学び
- 二 「社会資本整備をめぐる合意形成」に関する研究・実践からの示唆
- 三 「熟議民主主義」論からの示唆
- 四 輦の浦ミデイエイションのプロセスと成果
- 五 おわりに——ミデイエイションへの期待

一 はじめに―衝撃の「ミデイエイション」からの学び

紛争を目の前にするとき、わたくしは弁護士という職にありながらそれを恐れ、忌み嫌い、できればそれに関わりたくないという小さな惑いに囚われがちであった（いまでも、しばしばそのような思いに陥ることがあるが）。このようになわたくしに、まったく新しい視点から紛争への取り組みの道筋を教示してくれたのが、一四年前に刊行されたレビン小林久子教授の名著『調停者ハンドブック』であった。同書には、人々の間の対立は「私たちの個性、ものの見方、立場の違いから生じるもので」、「争いとは、私たちが人間でいる証し」であって、「人生を改善する貴重なきっかけ」^①であり、「それを受け入れ、そのうえでどうしたら共存できるかを探る」「お互いの境界線を悟る」という視点が重要であること、その際、当事者自身の自己解決能力に信頼を置くべきこと、また、当事者の視点を「争いを超えたもの」「利己的でなく、何か人生を肯定するようなもの」に向け、「当事者の変化」^②を促すこと、そのための方法が対立する両当事者が同席して行う話し合いであり、その困難な話し合いを中立的第三者（ミデイエイター）が立ち会って手助けするプロセスがミデイエイションというものであることが示されていた。そして、同書には、ミデイエイションにおいて、立場と立場の争いを具体的な利害にまでブレイク・ダウンし、対立の中に当事者自身が対話を通じて共通点を見出してゆくプロセスや、対話の促進における積極的傾聴（Active Listening）の技術とその活かし方などが具体的に提示されており、わたくしはそこに示された理念や技術に触れて、正に眼から鱗の落ちる思いであった。更に、わたくしは同教授から、井垣康弘・神戸家裁判事（当時）（現在、弁護士）の主催する研究会でリフレイミングやパラフレイジングなどの実地訓練を受けて、一層大きな衝撃を受けた。^③

このようなミデイエイションの衝撃も契機となって、わたくしは「弁護士業務における対話の理念と技術」をテーマに据えて小島武司・中央大学教授（当時）。現在、同大学名誉教授、桐蔭横浜大学学長）の指導のもと同大学大学院法学

研究科博士後期課程で学び、⁵⁾ その後も様々な事案での対話の実践や研究に取り組んできた。そして法科大学院の発足と共にADRや交渉など対話への取り組みを考える講座を担当する機会にも恵まれてきた。⁶⁾

そのような中で最近わたくしは、広島県福山市軛の浦におけるいわゆる埋立て架橋問題について、湯崎英彦・広島県知事の発案により始まった地域住民の協議会で、一年八ヶ月にわたり牛島信弁護士と共同で仲介者(ミデイエイタ)を務めさせていただく機会があった。本稿では、この軛の浦での住民協議会のプロセスや成果について紹介したいと思うが、その前にこのような対話プロセスを考察する際に参考になると思われる二つの分野での研究等をおきたい。一つは、「社会資本整備をめぐる合意形成」という視点からの研究や実践であり、もう一つは政治の分野で最近関心を集めている「熟議民主主義」に関する研究である。そこで本稿ではまずこれら二つの分野について、わたくしが学ぶことができたという限定的な範囲ではあるが、若干の紹介・検討を行ったうえで、軛の浦の住民協議会におけるミデイエイションについて紹介したい。

(1) レビン小林久子『調停者ハンドブック』(信山社、一九九八年) 一頁以下。このような「紛争」のポジティブな位置づけは、ニルス・クリステイの「国民の共有財産としての紛争」(同(平松毅・寺澤比奈子訳)『人が人を裁くとき』有信堂、二〇〇六年、一八頁以下)という視点とも共通するものがあると思う。

(2) ミデイエイション、合意形成、熟議民主主義のいずれにおいても、人が変化することに開かれるということは、共通して重要な事柄と考えられている。人は誰でも間違った考えをする可能性がある(あるいはいま考えていることよりも良い考えがあり得る)ものであり、だからこそ「自己の価値判断の可謬性の自覚」のもと「寛容の徳」をもって、対話を通じて相互に変化を可能にするに開かれ、共生することが期待できる(井上達夫『共生の作法―会話としての正義』(創文社、一九八六年) 一九三頁、一九八頁、二四一頁、二五六頁以下)。

(3) 立場ではなく、具体的な利害に焦点を当てることは、原則立脚型交渉論(ロジャー・フィッシャー、ウィリアム・ユリー(金山宣夫・浅井和子訳)『ハーバード交渉術』(三笠書房、一九八九年) 特に七七頁以下)と共通の視点である。

- (4) この大きな衝撃については、大澤恒夫「衝撃の『同席調停』」(レビン小林「調停者ハンドブック」前掲・巻末葉五頁)で述べた。
- (5) その成果が大澤恒夫「法的対話論―法と対話の専門家」をめざして」(信山社、二〇〇四年)である。レビン小林教授との出会いなどについては、同書の「あとがき」でも触れている。
- (6) わたくしの法科大学院での取組みについては、大澤恒夫「対話が創る弁護士活動―交渉・ADR・司法アクセス・法教育」(信山社、二〇一一年)二二九頁以下及び「ワークショップを中心とした相談・交渉・ADR・コンプライアンス教育の試み」(臨床法学教育学会『法曹養成と臨床教育No.5』近刊)。

二 「社会資本整備をめぐる合意形成」に関する研究・実践からの示唆

社会資本整備をめぐる合意形成については、様々な研究や実践がなされている。旧来、空港、ダム、河川、道路、橋梁などの社会資本整備において、行政や議会が決めたことについて説明会を開催して事業を実施するという手法をとった場合、事業遂行の過程で住民をはじめさまざまな関係主体(ステイクホルダ)から異議の声が上がって事業に支障を来たすといったことが生じたことから、あらかじめ住民など関係するステイクホルダを広く巻き込んで合意形成を行い、それを計画に反映して事業を立案し実施することが望ましいと考えられるようになり、研究や実践が積み重ねられてきた。その合意形成プロセスとして、パブリック・インボルブメント(PI)やコンセンサス・ビルディング(CB)など様々なものが提唱されているが、これらの諸研究や実践例から共通して示唆される重要な点は、「多数決」ではなく合意の形成を図ることを通じて問題の解決を目指すこと、対象となる社会資本整備の背景にある社会や地域の多様性・複雑性を認識し、関係する人々が多様な意見を持っていることを承認すること、及び、対話の場と対等な話し合いのプ

プロセスを大切にすることであり、その前提に立つて、それぞれの事案や状況に適合するプロセスの構築という観点から対話の場を設計し、中立的第三者（ファシリテータ）が対話の進行を行い、それらが円滑に進むようにマネジメントをする⁽⁸⁾ということである。そのような発想はまさしく、ミデイエイションと共通するものであり、現に社会資本整備をめぐる合意形成にミデイエイションを導入している米国の事例の紹介や研究がなされている⁽⁹⁾。

これらの研究や実践において検討すべきものとして焦点が当てられている主要な事項についてみると、⁽¹⁰⁾①プロセスの始め方として、どのような事業に適用すべきか（対象となつている事業について「紛争アセスメント」（後述）を行い、合意形成に適するかどうかを判断するという）、誰が発議するのか、事業のどの段階で実施することが有効か、⁽¹¹⁾②行政の関わり方について、行政がそのプロセスに参加すべきか、行政間の調整をどうすべきか、③プロセスへの参加者について、参加すべき人をどのように特定するのか、参加に応じてもらえない場合どのようにして話し合いの場に着いてもらうか、④プロセスを進行する中立的第三者（ファシリテータあるいはミデイエイタ）について、どのような資質が求められるのか、社会資本整備に関する専門知識は必要か、どのようにしたら中立性が確保できるか、⑤紛争アセスメントにおける個人情報扱いをどうすべきか（ステイクホルダ間で他者の考えが知られてしまうと感ずると率直な発言ができなくなる恐れへの対処）、⑥プロセスを公開すべきか、公開する場合その方法はどのようなものがあるか、⑦プロセスで合意に至らなかった場合の対応をどうすべきか、などである。このほか、⑧プロセスの成果を実際の社会資本整備にどのように反映させるのか（合意された事項が財政的にすべて実現できるとは限らないなどの課題がありうる）といった点も課題となろう。これらの事項は、実際に合意形成プロセスに取り組む場合に必ず検討すべき重要な事項と考えられる。

この内、「紛争アセスメント」⁽¹²⁾については、事前に中立的第三者が当該事案について合意形成プロセスによる解決が適するかどうかを検討し（適しないと判断すれば、プロセスは行わないことになる）、また、この評価を通じてプロセ

スに参加すべき利害関係者を特定するということである。しかし、対話をはじめ前に中立的第三者自身が事案の内容を調査・評価することは、事案についての予断を生じる可能性もあり、望ましくない場合もあり得ると思われる¹²⁾。そのような場合、別の第三者がそのような評価を行うということも考えられよう。「対立が激しすぎたら合意形成に適さない」と判断すべきかどうかということも、それ自体、ひとつの課題であろう(対立が激しいからこそ、話し合いを試みるべきとの考え方も十分ありうる)。

また、「コンセンサス・ビルディング」のアプローチにおいては、「合意」について基本的には「全員一致」を追求するが、全員一致に達しない場合には、最終的には「大多数の合意」あるいは「ほぼ全員の支持」でよいという¹³⁾。「全員一致」ないし「ほぼ全員」となるとなかなか困難ではないかと思われるが、「コンセンサス・ビルディング手法の目的は、全く合意が存在しない世界と比較して、すべてのステークホルダーにとって少しでも条件のよいパッケージ提案を作成し、それに対する全員一致を追求すること」¹⁴⁾にあるとされる点は示唆に富む。例えば、一方はA、B、C、及びDのすべてを実現すべきだと主張し、他方はA、Bはよいが、C、Dは受け容れられないと主張した場合、合意が全く存しない状態ではAないしDは全て実現しないが、A、Bについて全員が合意できるのであれば、A、Bが実現することは、すべてのステークホルダーにとって「少しでも条件のよいパッケージ提案」となりうる。もともと、感情的な対立の厳しい事案などでは、「二つの項目だけでも、ゼロよりは全体にとつて前進である」としても、そのような解決は感情的に受け容れられないという場合もありえよう。その際に重要なことは、立場と立場、価値観と価値観の対立を乗り越えて、具体的な利害・課題の解決という視点を持つことである¹⁵⁾。またこの問題は、実際の事案でどのような事柄を合意あるいは共通理解の対象として把握するか、また、合意・共通理解をどのように実際の社会資本整備に反映させるかという問題とも密接不可分に結びつく課題であろう。

なお、合意形成プロセスにおいて、科学的な知見に基づく将来予測や影響評価などを踏まえて解決策の話し合いをす

べき場合がある。その際に一つの科学的知見が特定の主張を支持するために意図的に利用されることがあり、「弁護的科学」あるいは「敵対的科学」、これによって対話の主題が歪められる危険が生じるが、これを回避するために「共同事実確認 (Joint fact-finding)」が行われる場合がある¹⁶⁾。甲という科学者が出した結論と乙という科学者が出した結論が異なる場合、分析の前提となっているデータや過程が異なっていることがある。そのような前提を含めて「弁護科学」の対立を生産的な対話へと転換する¹⁷⁾ため、対立する専門家を対話集会に招いて、参加者の前でファシリテータが両者の分析の前提や過程などについて分かりやすく聞き出すことで、なぜそのような結論になるのかについての様々な前提の違いが明らかとなって、一定の幅を持った合意に達することがある¹⁸⁾。これは近時注目されるようになった科学的知見の専門家鑑定人に関する「Concurrent Evidence」¹⁹⁾と同様の知恵を働かせる優れた方法であり、今後ますます増加すると思われる不確実な科学的知見の理解に活用すべきであろう。その際に一つの重要な点は、同席で行われる科学的な対話を分かりやすく摺り合わせ、議論を深め共通認識を広げることが手助けするファシリテータの存在であり(裁判員裁判での評議における裁判長もまた優れたファシリテータであることが求められるのと同様に)、そのようなファシリテータ(ミデイエータを兼ねることもあろう)の育成が今後の重要な課題の一つとなる²⁰⁾。

社会資本整備をめぐる合意形成に関して、マスコミとの関係が重要になる。「複数の共同体の間で利害を調停し、ひとつの共同体の安全・安心が他の共同体の危険・不安に繋がることを回避しつつ、ひとつの安全・安心に没入して思考停止している状態を脱して、思考を再起動させる。そして、相互の差異を総合する新しい論理がないか探りつつ『参照的均衡』を目指す流れを作ることこそ、ジャーナリズムの公共性と規定できるのではないか。」¹⁹⁾わたくしも同感である。しかし、「派手な見出しで地域の紛争を誇張する新聞。いい話し合いはニュースにならないが、白熱したい話し合いも『議論は紛糾し、結論は先送りになった』という記事を書きたがる。事態の正確な報道を期待するのであれば、プロジェクト・チームは、マスコミと情報をしっかりと共有する関係を構築しなければならない」と指摘される²⁰⁾。マス

コミ報道は社会的な合意形成に大きな影響を及ぼすものであり、留意を要する点である。

- (7) 例えば、合意形成手法に関する研究会編『欧米の道づくりとパブリック・インボルブメント―海外事例に学ぶ道づくりの合意形成』(ぎょうせい、二〇〇一年)、市民合意形成小委員会・土木学会コンサルタント委員会『合意形成プロデュース―コンサルタントの新しい役割』(二〇〇三年)、土木学会誌編集委員会編『合意形成論―総論賛成・各論反対のジレンマ』(土木学会、二〇〇四年)、国土交通省国土交通政策研究所『社会資本整備における第三者の役割に関する研究』(国土交通政策研究第四三三号、二〇〇五年)、原科幸彦編著『市民参加と合意形成―都市と環境の計画づくり』(学芸出版社、二〇〇五年)、国土交通省国土交通政策研究所『社会資本整備の合意形成円滑化のためのメデイエーション導入に関する研究』(国土交通政策研究第七〇号、二〇〇六年)、ローレンス・E・サスカインド、ジェフリー・L・クルックシャンク(城山英明・松浦正浩訳)『コンセンサスビルディング入門―公共政策の交渉と合意形成の進め方』(有斐閣、二〇〇八年)、松浦正浩『実践!交渉学―いかに合意形成を図るか』(ちくま新書、二〇一〇年)、猪原健弘編著『合意形成学―Consensus Building』(勁草書房、二〇一一年)など。
- (8) 桑子敏雄『社会資本整備での社会的合意形成のプロジェクト・マネジメント』猪原編著『合意形成学』前掲一七九頁以下。鞆の浦住民協議会についても、仲介者は初期の段階で桑子教授から貴重な助言を頂いた。ここに感謝申し上げたい。
- (9) 前掲の国土交通政策研究所『社会資本整備における第三者の役割に関する研究』及び『社会資本整備の合意形成円滑化のためのメデイエーション導入に関する研究』は米国におけるメデイエーション導入に関する研究である(この二冊の主要な内容は松浦正浩氏(現在、東京大学公共政策大学院特任准教授)による米国の状況の紹介に負っている)。
- (10) 以下は、国土交通政策研究所『社会資本整備の合意形成円滑化のためのメデイエーション導入に関する研究』前掲四九頁以下による。
- (11) 国土交通政策研究所『社会資本整備における第三者の役割に関する研究』前掲五五頁以下。
- (12) この問題は民間ADRの一般事案でのメデイエーションにおける、ケースマネジャとメデイエイタの分離という課題と共通の問題だと考えられる。また、そもそも調停や和解仲介において、中立人があらかじめ事案の内容について知ることが良いことなのか(予断や偏見に結びつかないか)という課題とも共通であろう。
- (13) サスカインドほか『コンセンサスビルディング入門』前掲二四頁以下。重要なことは、その合意が「参加者が十分な情報を得た(インフォームド)状態で」なされたものでなければならないということである。
- (14) サスカインドほか『コンセンサスビルディング入門』前掲一八四頁。

- (15) フィッシャー&ユリー『ハーバード流交渉術』前掲七九頁以下に紹介されているジミー・カーター大統領(当時)が調停者となつて成立した中東戦争に関するキャンプ・デイビッド合意は、立場と立場ではなく具体的な利害に焦点を当てた合意の代表的な実例である。また、松浦正浩『実践!交渉学』前掲一四七頁以下に米国における人工妊娠中絶問題をめぐる原理主義的な対立についてなされた「生命と選択のネットワーク」プロジェクトによる十代女性に関する合意形成の事例が紹介されている。
- (16) 国土交通省国土交通政策研究所『社会資本整備における第三者の役割に関する研究』前掲五七頁以下。松浦正浩『実践!交渉学』前掲一八八頁以下。
- (17) 松浦正浩『実践!交渉学』前掲一九七頁以下に、ニューヨーク市のゴミ焼却場の排出するダイオキシンの影響について、サスカインド教授がファシリテータとして行った共同事実確認の事例が紹介されている。
- (18) 「Concurrent Evidence」については、独立行政法人科学技術振興機構社会技術研究開発センター委託研究プロジェクト「不確実な科学的状況での法的意思決定」著『法と科学のハンドブック』二〇一二年、なお、<http://web.sci.tohoku.ac.jp/hondou/0826/index.html> 参照。
- (19) 武田徹『原発報道とメディア』(講談社現代新書、二〇一一年)五一頁。「反照的均衡 (reflective equilibrium)」は、「様々な思考を重ね、行きつ戻りつしながら：価値観の調停を経て相互不信を溶融させ、最適解を目指していく」ことにより到達する均衡である(同書四八頁)。後出注(22)でみる「反省的選好 (reflective preference)」や「内省的実践者 (reflective practitioner)」などと通じるものがあると思われる。それらの背後には、人間についての可謬主義的な理解があるであろう(大澤『法的対話論』前掲四三頁)。
- (20) 桑子「社会資本整備での社会的合意形成のプロジェクト・マネジメント」猪原編著『合意形成学』前掲二〇一頁以下。また、松浦『実践!交渉学』前掲一七八頁以下。

三 「熟議民主主義」論からの示唆

社会資本整備をめぐる様々なステイクホルダ間の対立にどう取り組むかについて検討する際、近時関心を集めている

「熟議民主主義」論から学ぶべき点があるように思われる。「熟議民主主義 (deliberative democracy)」とは、「人々の間の理性的な熟慮と討議、すなわち熟議を通じて合意を形成することによって、集合的な問題解決を行おうとする、民主主義の考え方」⁽²¹⁾である。それは多数決や投票といった従来の集計型民主主義に対する、代替的な民主主義である。社会の複雑・高度化・成熟化に伴って、個の多様性の尊重が重要視されるようになると共に、社会的な問題を一目瞭然に解決する方法や基準は失われ（権威は常にその正当性を問われ）、社会の不確実性が増している。そのような社会的基盤の喪失にこそ、民主主義が不可欠となる理由がある。そこで参加が想定される諸個人は「各人が自らの行為の基準を反省的に問い直し、実質的・社会的・時間的に妥当なものにしていく」、そのような諸個人である。熟議民主主義は、参加者が私的な利益のみの促進ではなく、集合的な「共通善 (common good)」⁽²²⁾（この共通善が何かということ自体が熟議により定義され、是正される）に向かって話し合うことを求める。そこで重要なことは、対話の過程を通じて参加者個々人が他者の観点を知ることにより、各自の選好（何がよいことと思うのか）が「変容」することに開かれていることである。多様な意見を出し合い、聴き合う中で理由の説明や応答が重ねられ、各自が選好を問い直すこと（反省的選好、reflective preference）を通じて、公共精神が形成される（大抵の人は自己利益と同時に、公共的な善に貢献することを望んでいる）。その公共精神こそが、熟議の結果行われる集合的意思決定の正統性の源泉である。このような熟議民主主義で想定されている対話プロセスとその背景となっている理念には、ミデイエイシヨンのそれと共通するものがあると思われる、大変興味深い。

なお、熟議により形成される合意は、参加者間で同じ理由に基づいている必要はない。異なる理由によっても合意は形成されうる。その例として、メルボルン郊外の製紙工場における有害な廃棄レベルの規制に関して、健康問題等からの反対運動者、廃棄レベルの低減を技術チャレンジとして前向きに捉えた工場技術者、企業のイメージアップを考えた会社広報スタッフなど、異なる理由で規制に対する合意が形成された事例が紹介されている⁽²³⁾。また、世界遺産に指定さ

れたオーストラリア北部の熱帯雨林地域を横断して建設された道路を今後どうするかという問題を例にして、①コミュニティを尊重するか、環境を尊重するかという価値に関わる問題、②道路はコミュニティのためになる、道路は環境に悪影響を及ぼす、道路は環境のためになるといった手段についての信念に関わる問題、③道路維持か道路閉鎖かという最終的な選択肢に関わる問題を考える際に、「価値のレベルでは『コミュニティ尊重』と『環境尊重』との間で同意が得られなくとも、信念のレベルで『道路建設はコミュニティのためになる』『道路建設は環境のためになる』と判断されるならば、選好のレベルでは『道路維持』で一致することになる」と指摘される。²⁴

熟議民主主義は理性的・合理的な合意形成を中心に据えるが、合意に異議を申し立てる「紛争」に民主主義の可能性を見出そうとする「闘技民主主義 (agonistic democracy)」の考え方があがる。合意には、「包摂と排除が常につきまとうのであり、対立の観点を常に考慮することも重要である (なにか声が上がれば、それを排除せず、熟議に上らせる必要がある)。また、熟議において理性が重要であるとしても、「情念」や「情動」といったものの重要性も忘れてはならない。それらを踏まえてなお熟議を行うためには、理性的な「論証」だけでなく、「挨拶」、「レトリック」、「物語り」といったコミュニケーション様式も考慮すべきであるとされる。

熟議民主主義は「多層的深化」²⁶をすべきであり、「市民社会レベル」でも熟議民主主義が行われるべきである。この点につき「国家レベルにおける民主主義では、熟議を経るとしても、最終的には投票・多数決によって『意思決定』を行わなければならない。しかし、市民社会レベルの民主主義においては、必ずしも意思決定を行う必要はない。むしろ、重要なことは、国家における意思決定に先立ち、熟議民主主義を通じた『意見形成』を行うことである。議会という意思決定の場に届けられるのは、市民たちの『生の世論』ではなく、熟議によって洗練された意見なのである。市民社会レベルにおける熟議民主主義の最大の意義は、この点に求められる」という指摘²⁷は示唆に富む。ここで「市民社会」とは、「自由意志に基づく非国家的・非経済的な結合とアソシエーション」「多かれ少なかれ自発的に発生した団体・組

織・運動」(ハーバーマス)のことである。

更に一層インフォーマルな領域においても、熟議民主主義は行われるべきである。「分断された社会」においては、意思決定を行われる前に、まずもって分断された人々の間の関係性を再構築することが必要」であり、「もしも諸個人間の対話が『選好の変容』を通じて当該諸個人の間における社会的基盤の形成に寄与するならば、私たちはそれを熟議民主主義と呼ぶるのである」⁽²⁸⁾。

なお、熟議民主主義に関連して、興味深い問題が提起されている。「大抵の一般的な人々には、様々な場所で熟議に関わる余裕がなく、したがって熟議民主主義の対象とする『市民』なるものは、事実上、一部の恵まれた熟議に関わる余裕のある人々に限定されざるをえない」。そこで「民主主義に関与するにあたって、ある程度の『余暇』が必要であることは疑い得ないのであり、そのことは必然的に労働時間の減少や労働の価値の見直しの必要に結びついていくだろう、ということである(『仕事へ後』の時代における民主主義の再発見」というバーバーの見解が引用されている)⁽²⁹⁾。

(21) 田村哲樹『熟議の理由—民主主義の政治理論』(勁草書房、二〇〇八年)二頁。同書は、熟議民主主義をめぐる様々な論点について、内外の研究に言及しながら非常に幅広い観点から検討している。同書の英文の副題は「Democratic Theory in Reflexive and Divided Society」とされており、「再帰的」(権威や伝統などすべてのものは常にその正統性が問い直されていく)で「分断された社会」における民主主義理論を考察するものとなっている。同書は、「熟議民主主義」は議会等の制度化された場面だけでなく、夫婦・友人といった親密圏なども含む幅広い場面で行われるべきものとしており、同感である(社会のあらゆる場で熟議民主主義が行われることで、社会全体の実質的な民主主義の質が向上する)。以下の本稿での熟議民主主義をめぐる紹介は、同書に基づくものである。なお、「討論型世論調査」(deliberative poll, DP)についてジェイムズ・S・フィッシュキン『人々の声が響き合うとき—熟議空間と民主主義』(早川書房、二〇一一年)。

(22) 反省的選好 (reflective preference) という概念は、新しい専門家像として提起されている「reflective practitioner」(反省的実践者)(ドナルド・ショーン(佐藤学・秋田喜代美訳)『専門家の知恵 The Reflective Practitioner—反省的専門家は行為しな

から考える』(ゆみる出版、二〇〇一年)、新訳・ドナルド・ショーン〔柳沢昌一、三輪健二訳〕『省察的実践とは何か―プロフェツショナルの行為と思考』鳳書房、二〇〇七年)や注(19)の「反照的均衡」に通じるものがあると思う。

(23) 田村『熟議の理由』前掲一〇六頁。

(24) 田村『熟議の理由』前掲一〇七頁。また、前掲の注(15)の事例も、異なる理由による合意の例である。

(25) 人間は言葉で構成される物語(Narrative)の中で生きていくとするナラティヴ・アプローチの考え方(野口裕二『物語としてのケア―ナラティヴ・アプローチの世界へ』医学書院、二〇〇二年)と共通するものがあるように思われる。情念や情動といった感情面への配慮は、人が物語の中で生きていくことを考えれば、当然、必要になるであろう。

(26) 田村『熟議の理由』前掲一二二頁以下

(27) 「決定は求められないで、自由に意見やアイデアを出すことが求められる場合のほうが、豊かな討論が実現することが多いのではないだろうか」(田村『熟議の理由』前掲一二八頁)。

(28) 田村『熟議の理由』前掲一三四頁

(29) 田村『熟議の理由』前掲一七二頁

四 軛の浦ミデイエイションのプロセスと成果

わたくしは、広島県福山市軛の浦におけるいわゆる埋立て架橋問題について、湯崎英彦・広島県知事の発案により二〇一〇年五月から始まった地域住民の協議会で、一年八ヶ月にわたり、牛島信弁護士と共同して仲介者(ミデイエイタ)を務めさせていただいた。この協議会のプロセスや成果について、二〇一二年二月七日に県知事宛に提出した「最終報告書」を中心として、できるだけ客観的に紹介させていただくこととしたい。なお、本稿で紹介させていただくことについては、牛島弁護士並びに広島県からご了解を頂いた。ここに記して深く感謝申し上げます。また、当然ながら、本稿の意見にわたる部分はわたくし個人のものであることをお断りしておきたい。

(一) 軈の浦における埋立て架橋問題の経緯

住民協議会の紹介をする前に、そこに至る経緯の理解が必要と思われるので、若干の説明をしておきたい。軈の浦は瀬戸内海のほぼ中央に位置し、潮待ちの港として古くから栄え、江戸時代には朝鮮通信使が寄港するなど内外の賓客を迎える都市であった。現在も江戸時代からの町家・浜蔵などの町並みや港の風景を残し、観光地となっている（坂本龍馬が沈没した「いろは丸」の賠償を巡って談判をした地としても、また最近では宮崎駿監督が映画『崖の上のポニョ』を構想した地としても知られる）。軈港には、近世の港湾施設でもある波止・雁木・常夜灯・焚場・船番所がセットで残っている（これらがセットで残っているのは日本中で軈だけと言われている）。中心的な地域には、中世の町割りを基盤として、江戸時代中期から明治・大正・昭和戦前の各時代を代表する建築物がまとまりをもって残り、前記の雁木・常夜灯などの港湾施設と調和して、歴史的町並みを形成している。軈地区の人口は減少しており（一九七〇年代には一万人を超えていたが、二〇〇六年で五千人、現状では四千五百人前後）、少子高齢化が進んでいる。漁業・商業・工業の収益等も減少傾向と言われている。軈町内の道路は昔ながらの幅員四メートル前後と狭小で、部分的に更に狭くなったり、隅切りがないなど、交通の不便や歩行者の安全への不安が指摘されてきた。また、下水道の整備も中心部分ではなされていない。この軈地区について、一九八三年一月に福山港地方港湾審議会により軈港の一部を埋め立て湾内に架橋し、埠頭用地、都市機能用地、道路用地を整備する計画が発表された。その後、計画は埋立て面積の縮小など、さまざまな変更を経たが、二〇〇四年には地元有権者の九割弱に相当する住民の賛成署名を添えた事業早期実現の要望書が県及び市に提出されるなどした。他方、住民の中には軈の景観保全などの観点から埋立て架橋に反対する意見もあり、二〇〇七年にはそれらの住民が広島県知事を相手に、公有水面埋立て免許の差止めを求める行政訴訟を広島地裁に提起した（原告団一六三名、いわゆる軈の浦景観訴訟）。一方同年には、地元有権者の九割超に相当する住民の賛成署名を添

えた事業推進の請願書が市議会で採択されるなどし、その後も県・市において計画の推進が図られていた。⁽³⁰⁾

こうした中、広島地裁は二〇〇九年一〇月一日、広島県知事に対して、埋立てを免許する処分をしてはならない旨の差止め判決を下した。⁽³¹⁾ 判決は、「軛の景観の価値は：瀬戸内海における美的景観を構成するものとして、また、文化的、歴史的価値を有する景観として、いわば国民の財産ともいうべき公益である。しかも、本件事業が完成した後これを復元することはまず不可能となる性質のものである。…これについての政策判断は慎重になされるべき」であるところ、県ら事業者が「本件埋立及び架橋を含む本件事業の必要性、公共性の根拠とする各点は、調査、検討が不十分であるか、又は、一定の必要性、合理性は認められたとしても、そのみによって本件埋立それ自体の必要性を肯定することの合理性を欠くものと言わざるをえない」とした。これに対して広島県は、地裁判決は景観利益にかかる原告適格の判断を誤り、また、公有水面埋立免許において法律上行政庁に認められるべき裁量権を否定しているなどの点でも判断を誤っているものとして、控訴した。⁽³²⁾

その後、同年一月八日、広島県知事選において、湯崎英彦氏が当選した。湯崎新知事は就任会見で、軛については「橋を架ける・架けないという前提を一旦置いて、地域のために何をするのがベストかを議論して進めたい」という意向を表明し、翌二〇一〇年一月に軛の現地を視察した際に地元住民と意見交換会を実施し、その後の記者会見で、住民による協議の場を設置し、住民同士の話し合いの仲介役として、中立的なミディエイタの協力を得たい旨の意向を表明した。

(二) 住民協議会の趣旨・経過等

このようにして、湯崎新知事の発案により住民協議会（正式名称は「軛地区地域振興住民協議会」）が設置され、牛

島信弁護士（第二東京弁護士会）及びわたくし（静岡県弁護士会）の二名が仲介者として湯崎知事から依頼を受け、住民協議会で行われる住民同士の話し合いの仲介を務めることとなった（また、後述のように住民への直接の説明会である住民説明会での仲介も務めた）。

住民協議会は、二〇一〇年五月一日に第一回が開催され、二〇一一年一月二七日の第一八回での協議を受けて二〇一二年一月九日に住民説明会が行われて、同月二九日の第一九回協議会をもって終了した³³。そして、仲介者は同年二月七日に湯崎知事宛の最終報告書を提出した。

（１） 住民協議会の趣旨

住民協議会は、前記のように、いわゆる埋立架橋計画の問題をめぐって埋立免許差止め訴訟の提起とそれを認容する第一審判決が下されたという困難な状況の中で、湯崎新知事の発案、すなわち、賛成・反対という立場と立場のぶつかり合いにより、地域が分断され、将来に禍根を残ることを最小限に留めるため、住民同士の直接の話し合いを通じて解決が図られるようにすべきであるとの発案に基づき開催されることになった。この発案の基礎には、この問題のような地域の住民生活に関する課題については、基本的にその地域で暮らす人々同士の話し合いを通じて解決が図られるべきであるという認識があったと聞いている。

この住民協議会の趣旨は、立場と立場の違いを乗り越えて、軛の課題に立ち返り、住民が日常生活で直面してきた様々な具体的問題やニーズ、その解決策などについて、考えの異なる住民の方々に一堂に会していただき、その住民同士で直接話し合ってもらったことであつた。そうすることで、できるだけ共通の理解を見出し、あるいは、認識を共通にできない問題がある場合であっても、「それは何故なのか」といったことについて、お互いの理解を深め、そのような話し合いの過程を通じて、可能な限り一定の方向性を見出していきたいということに協議会の目的があつた。

こうした住民協議会の目的達成のため、湯崎知事は、考えを異にする住民同士の話し合いを促進するべく、輻の問題について何らの利害関係を有しない中立的な第三者である仲介者二名が住民同士の話し合いの手伝いをする方式（ミデイエイション）を発案³⁴し、その結果、二名の弁護士が仲介者役を務めることとなったのである。

住民協議会の主催者は広島県ではあるものの、住民協議会はあくまでも住民同士の話し合いの場として位置づけられた。そこで、住民協議会の運営の一切は仲介者に委ねられ、広島県はその話し合いに参加する当事者ではないとの位置付けとし、湯崎知事をはじめ広島県の関係者は一歩退いた形で、住民協議会を傍聴することを原則とした。ただ、県には、必要に応じて事務手続きのための事務局機能を担当すること、また、後述のように、仲介者の求めに応じて技術的な説明を得る限度でのみ参加をしていた。

(2) 住民協議会の経過等

① 話し合いの進め方

住民協議会では、仲介者が中立的な第三者として、後述の一二名の出席住民の方々の話し合いの輪の中に入らせていただいた。輻の住民の方々が毎日の暮らしの中で日々困っておられること、不便や危険を感じておられることなどについて、実際に輻に生活している住民でなければ分からない住民ならではの視点を大切にしながら、お互いに自由闊達にそれぞれの考えを出しあい、質問しあい、また答えあいながら、様々な観点から考えてみるという話を話し合いのプロセスとして大事にしながら進³⁵行した。

この一二名の方々の選任については、これまで埋立て架橋などの輻の問題について関心の深かったと思われる方々の団体等において、賛成してこられた方と反対してこられた方とが同数になるよう、それぞれ六名ずつにご出席いただけるとお願いした。途中、若干の入れ替わりはあったものの、大半の方は一九回の住民協議会を通じて出席され、

熱心に話し合いに参加してください。

第一回の協議会では、この協議会の前記の趣旨について湯崎知事及び仲介者から説明し、出席住民の方々全員からそれぞれ五分程度ずつ、軀に對する想いや生活上の課題について、自由に意見陳述して頂いた。後述のように、仲介者は第一回で出された多様な意見を道路交通、生活環境などの項目に分けた「課題等整理表」を作成し、第二回以降はその整理表の項目順に、事実関係、課題認識、解決策などについての話し合いを進めるように心がけた。ただし、協議会の中盤くらいまでの間は、住民の方々ができるだけ忌憚なく自由に問題提起をしていただけられるよう、テーマや進行等についてもできるだけ制約のない形で進行に配慮した。そのような過程を経た後に初めて、個々のテーマごとの話し合いを深めていただくことに留意しながら進行した。³⁷⁾

特に第一〇回（二〇一一年三月二〇日開催）の住民協議会において、次に掲げる「話し合いの原則」を提案して出席住民の方々から賛成をいただき、その後はこの原則に則って、話し合いを進めていただくこととした。

へ 話し合いの原則 ｖ

- 1 できるだけ共通点を見出す努力をしましょう。
- 2 いま話し合っている項目（論点）に集中して話し合いを深める方向で、具体的に意見を述べてください。
- 3 できるだけわかりやすくお話しください。
- 4 意見が相違する場合、その相違する理由を具体的に説明し、さらに解決策がないか一緒に探りましょう。

仲介者は、あくまでも中立的な第三者として住民同士の話し合いの手伝いをすることに徹し、住民から語られる考えについて、良し悪しその他の価値判断を一切せず、住民協議会の場での対話が促進されることをもつぱら大切にして、話し合いの仲介をしてきた。

② 話し合いのための資料

話し合いを進めるに当たっては、話し合いの進行に資するよう、前述のように第二回から「課題等整理表」を作成し、住民が話し合った事柄を「道路交通」、「生活環境」、「産業」、「景色・景観」、「まちづくり全般」等に項目分けして整理し、いっそう深度のある話し合いをしていただけることを目指した。

加えて、第九回(二〇一一年二月二十七日開催)からは、それまでに出示された意見を「輦地区地域振興住民協議会の共通点/相違点のまとめ」としても整理し、話し合いの中で共通する理解が得られた事柄を「共通点」としてまとめると共に、なお話し合いを深めていただくべきであると考えられる具体的な論点として、混雑の度合い、交通問題に対する考え(「命を守る道」について)、交通ネットワークと町の活性化の関連、観光振興のためのインフラ(「駐車場の確保」について)、景観と架橋との関連(「歴史的景観の保存」について)などの事項を示しつつ、更に話し合いを進めていった。

③ 広島県からの技術的説明等

上述のように、この住民協議会は住民同士の理解を深める住民同士の話し合いの場であり、その運営・進行は、仲介者に委ねられていることから、広島県からの出席者に話し合いに加わっていただくことは一切なかった。

他方で、住民同士の話し合いを深めていただくために、下水道整備・道路交通量・バイパスに求められる技術的対応の可能性の検討といった技術的な専門分野に係る事項について必要がある場合には、出席住民の方々からの意見や要望を踏まえ、仲介者が出席住民に諮った上で、広島県の担当部局から技術的な面に限っての説明を行っていただくことがあった。その際には、住民の方々々に技術的な事柄についての理解を深めていただくことよって住民同士の話し合いを促進するため、技術に関してのものという限度での質疑応答を担当部局との間で行うこともあった。

また、住民協議会の中で、「道路交通について、当面の対策を講じるべき」との共通の認識が確認された事項について、狭い道路での自動車の離合場所の設置等、当面の対策が可能なものについては、住民協議会の終了を待たず、早速そうした対策が実施されるということもあつた。

④ 軈地区住民への「お知らせ」の配布

このように住民協議会を進めてきたが、毎回の住民協議会の経緯と内容をできるだけ早い機会に軈の住民に広く知っていただけよう、前記の「課題等整理表」・「共通点／相違点のまとめ」、あるいは県による技術的な検討等の資料などを文書にまとめた「お知らせ」を作成し、これを毎回の住民協議会終了直後の週末に軈の住民の各戸にポストイングにより配布した。

⑤ 第一八回住民協議会で一つの区切り

以上のように住民協議会を進めてきたが、第一八回の住民協議会（二〇一一年一月二七日開催）において、概ね住民の方々の話し合いが尽くされたように思われたことから、仲介者として住民協議会はその一つの区切りを迎えたものと考えた。

（三） 住民説明会の開催と意義

前述のように、毎回の住民協議会での話し合いの内容などについては、軈の住民の方々には、その概要や資料を掲載した「お知らせ」を各戸へのポストイングにより配布してきた。ただ、第一八回の住民協議会において、参加住民の方

から、「お知らせ」という文書だけではこれまでの住民協議会の内容や趣旨が一般の住民の方々に広く理解されているとは限らず、他にも意見があるかもしれないといった意見をいただいた。また、上記のとおり、仲介者としては、それまでの協議会により住民同士の話し合いが尽くされたように感じていた。そこで、二〇一二年一月九日に、広く輶の一般の住民の方々に対し仲介者から直接、住民協議会の趣旨や第一八回までの話し合いの内容を説明し、さらに一般の住民の方々から質問をいただくとともにその意見を伺うこととし、そのための住民説明会を開催した。

当日は、輶の住民の約一割弱(約四百名)の方が参加され、予定時間であった二時間を大幅に超えて、約三時間四分にも及ぶ長時間にわたったにもかかわらず、出席住民の方々におかれては、仲介者からの住民協議会の趣旨・経緯・内容などについての説明を、終始、極めて熱心にお聞きくださった。仲介者としては、住民協議会で話し合いがなされてきた輶の住民の方々が直面してこられた具体的な課題やその解決策などの内容について、できる限りの詳しい説明を聞いていただくことができたと思っている。仲介者からの説明が終了した後に、二〇名以上の住民の方々からの発言をいただくことができた。

住民説明会について重要なことは、後に総括の部分でも述べるように、「住民説明会」において「住民協議会」での話し合いの経過や内容を仲介者から詳細に説明させていただいた上で、出席の住民の方々の意見・質問を伺うことができたことである。その結果、住民の方々から、「トンネル案に対する懸念」として「トンネル案では、中がよく見えないため、暴走族などが悪いことをしなにか懸念される」という点と「四〇年前の水害を踏まえ、山は治水、防災の面で命を守ってくれるものであり、山を掘るのは危険」という二点の新しい意見をいただき、その二点を除いて、「住民協議会」で語られた内容と共通であった。このことから、仲介者としては、一二名という少数の方々による「住民協議会」という方法が、住民全体の考えを正確に反映したものであったことを確認することができ、大きな意義があったものと考えている。

それと共に、「住民説明会」という場で、考え方の違う一般の住民の方々が広く一堂に会して意見を述べ合い、辛抱強く聴き合う場と時間を共有できたこともまた、誠に有意義なものであったと考えている。

(四) 住民協議会の総括

(1) 住民協議会の特徴

仲介者としては、住民協議会の特徴は、次の五点であると考えている。⁽³⁸⁾

① 柄の課題についてこれまで高い関心を寄せてこられ、一定の見識を持っておられると思われる住民の方々にご参加いただいたこと。

② 互いに冷静に意見を述べ合い、質問しあい、深め合うという「話し合い」の場が成り立つことが可能な範囲の人数(具体的には原則一二名)で行ったこと。また、「話し合い」というものが成立するために、敢えて、人数も埋立架橋を推進すべきとする考えの方々とそれとは異なる考えの方々、それぞれから同数(具体的には、六名ずつ)の方々に参加いただいたこと。

③ 立場や考え方が異なる方々が同じ場に同席して話し合いを重ねられたこと。

④ 初めから協議の回数や期間を限ることをせず、必要に応じて回数を重ねたこと。

⑤ 中立の第三者の仲介により話し合ったこと。

また、中盤以降は、前述のように出席住民の方々には、前記の「話し合いの原則」に則って、話し合いを進めていただいた。

(2) 住民協議会の意義

住民協議会や、住民説明会においても、「埋立架橋計画については、既に数十年にわたって話し合いが行われてきた」という意見が出た。仲介者も、これまでの長い経緯の中で、様々な話し合いの場というものはあったのであろうと理解している。

しかしながら、埋立架橋計画について、賛成の住民の方々、反対の住民の方々が同じ席に座って、この度の住民協議会のように話し合いを何回も重ねるといったことはなかったと聞いている。

一年八ヶ月にわたって、立場や考え方の異なる住民の方々が同じ席に座り、常に真摯に話し合いを重ねていただいたことが、住民協議会の大変意義のある画期的な面だったと考えている。そして、最終回となった第一九回住民協議会の場においても、これまで協議に参加された大半の住民の方々から、立場や考え方の違いを超えて、今般の住民協議会が大変意義のあるものであったとの意見をいただき、仲介者の認識が必ずしも誤りではなかったことを知った次第である。

(3) 住民協議会の評価

住民協議会では、輻に暮らす住民の目線で、住民の方々にしか分からない視点から話し合いを深めていただくことを通じて、住民同士が「困っている人達が現にすることを互いに認め合い、気持ちを理解し尊重し合う」ことが大切であるという共通の理解が生まれた。このことは、課題の解決策が結論として必ずしも一つになるというものではないとしても、お互い、違う考えを持った人々が、共に同じ地域で暮らし、その暮らしを営む上で、違う考え方そのものをお互いに尊重し合い、どこが違うか、なぜ違うかということを相互に理解し受け容れようとする姿勢であると思う。立場や考え方の違う住民同士の話し合いの成果として、非常に重要なものであると思われる。

一方で、住民協議会では、「溝が深まった」という意見もあった。もちろん、その意見自体を否定するものではない。

「溝が埋まった」と言うことができるなどとは、仲介者としても決して考えていない。しかし、この住民協議会を通して、住民同士が溝の向こう側にも自分と同じ住民がいるということが互いによく分かっただけではなく、その向こう側にいる人も、自分とは異なる視点や問題についてはあっても、自分と同じように住民として困っていることがあって、その困っていること自体は、住民同士だからお互いに理解し、尊重し合おうという気持ちで共通のものとして生まれたのではないかと、仲介者としては感じている。言い換えると、溝があっても、その下には共通した水脈が流れている、つまり、「お互いに軋の住民同士なのだ、相手の気持ちも理解できるな」ということが、住民協議会の話し合いの場を通じて住民の方々同士が身をもって、より実感できたということであり、仲介者は、このことが住民協議会の成果として、最も重要なことであると考えている。

また、住民説明会では、「住民同士に禍根が残る」という発言もあった。しかし、今後どのような選択がなされるにせよ、その選択は、住民同士での話し合いが尽くされたことや、それぞれ立場や考え方は異なっても、住民同士として相互に相手方への思いやりを持つことの大切さが共通したベースとして確認されたことに基づいて行われることと思う。そのような意味で、住民同士の話し合い、すなわち住民協議会を経ずに、住民としての日常的な生活の観点からの共通の理解や相違する意見に対する認識を欠いたままに何らかの選択がなされる場合と比べると、将来に向けて、残るかもしれない禍根が多少とも小さくなったのではないかという見方も、中立の仲介者の視点からは、あり得るのではないかと考えている。少なくともそのような真摯な努力が、立場や考え方の違う住民同士の間で一年八ヶ月にわたって真剣になされ、一定の共通した理解が確認されたという歴史的な事実には、計り知れない重みがあるのではないかと考える。

(4) 住民協議会の一定の到達点

「架橋か否か」ということについて、一つの合意に到達することができれば、それはそれなりに理想ではある。しかし、元々、この住民協議会は、そこに到達しなければならぬと始めてしたものではなく、むしろ、そうした立場のその根底にある、住民の方々が日常の暮らしの上で直面してこられた不便さや危険といった具体的な課題やニーズ、その解決策などについて、立場や考え方の相違を乗り越えて話し合うことを通じて、できるだけ共通の理解を見出し、広げることこそ重要である、との観点から出発したものであった。

その結果、この住民協議会における話し合いは、相当程度十分に行うことができ、参加してくださった住民の方々の多くの意見から、様々な共通点を見出すことができた。また、共通しない場合にも、住民の方々がそれぞれが様々な意見を持つておられることがお互いに明らかとなった。

また、約四百名の住民の方々に参加いただいた住民説明会においては、住民協議会として一区切りを迎えた第一八回住民協議会までの話し合いの趣旨・経過と内容を仲介者から詳細に説明させていただいたうえで、住民の皆さまに忌憚のない意見をいただいた。そこでいただいた意見が「住民協議会」での意見とほとんど同じであったことは前述のとおりである。

こうしたことから、仲介者としては、住民協議会はその出発点で期待されていた機能を果たすことができたと言えるのではないかと認識している。

併せて、仲介者は第一九回住民協議会において、これまでの住民協議会での話し合いを通じて、住民の方々が立場や考え方の相違を乗り越えて共通の理解に達しられたと考えるポイントを八つに集約し、「鞍地区地域振興住民協議会における共通している認識や意見のポイント」として、まとめた。住民協議会に参加してくださった住民の方々は、立場や考え方の相違に拘わらず、この八つのポイントについて了解下さり、仲介者としては、一般の住民協議会として一定

の到達点に達したことが改めて明確になったと考えている。

〈共通している認識や意見のポイント〉

- ① 困っている人達が現にすることを互いに認め合い、気持ちを理解し尊重し合う。
- ② 町中に大きな道を造らない。
- ③ バイパスの有用性への理解が一定程度進み、バイパスに求められる機能は、通過交通の排除、歩車分離、定時性の確保、時間短縮、大型車の通行、ネットワーク化にまとめられる。
- ④ 景観は大切であり、どの景観についても、大切であると思う人の気持ちは否定するものではなく、景観への配慮も必要である。
- ⑤ 時間短縮も重要であるが、バイパスには、安全性や定時性の確保をより求める（なお、時間短縮について、県の技術的説明では、最大二・九分の短縮効果があるということであった）。
- ⑥ バイパスを造るに当たっては、大型車の通行によって、生活環境が悪化するなどの懸念を感じる人がいる。
- ⑦ 駐車場の確保、下水道の整備、港湾機能の確保、防災対策が必要である（なお、駐車場や港湾施設について、県の技術的説明では、湾内または湾外に整備可能であるとのことであった）。
- ⑧ 車の住民の皆さまは、車の歴史・伝統に誇りを持ち、車の景観を愛し、車を何とかしたい、再生させたい、活性化させたいと思っている。

(五) マスコミとの関係

マスコミは輦の浦住民協議会に高い関心を示し、様々な報道を行なってきた。ただ、その中で、賛成・反対の結論の対立という側面や協議会がいつ終了して最終決着が付くのか、といった点に強く焦点を当てた報道が多かったと、わたしは感じ残念に思うこともあった。仲介者は二〇一一年六月に、県を通じてマスコミ各社に文書で改めて住民対話の意義・重要性やミディエイションの意味について具体例（野良猫問題を、餌やりを禁じるか否かの立場と立場の争いから、糞尿被害をどのように解消するかという具体的問題の解決という視点に変化させ、「地域猫」として猫好きの住民も猫嫌いの住民も協力しあって解決する事例³⁹⁾）を示しながら説明し、次のように要請した。「この住民対話は、異なる意見を有する住民同士が輦の住民としての自らの地域についての共通した物の見方、考え方を探求し共有することに向けて、辛抱強く貴重な努力を真剣に重ねておられるものであり、私も仲介者としても心より敬意を表するものであります。報道機関の皆様は、なにより報道を通じて地域の住民の方々を励まし、住民同士が立場の相違を乗り越え、異なる意見をさらに話し合いにより掘り下げてゆくことを通じて、新しい共通理解を生み出そうとする歴史的な過程を社会に知らせるといふ、とても大切な役割を担っておられると存じます。ことに住民同士の対話に参加される方がた以外のたくさんの方々がたは、主として報道をつうじて話し合いの過程を知ることになります。私も仲介者と致しまして、この大切な対話の機会ができるだけ貴重な成果を生むよう、報道機関の皆様にご支援いただくことにより、少しでもより良い住民対話のお手伝いできればと念願するものであります。」

(六) 心からの敬意と感謝

前述のように、この住民協議会では、第一回から、最終の取りまとめを行った第一九回まで、一年八ヶ月にわたって、ほぼ毎月一回、毎回二時間にもわたる話し合いが重ねられた。住民協議会に出席いただいた住民の方々には、住民協議会の趣旨を理解していただき、困難な課題について長期間にわたり大変辛抱強く真摯に話し合っていたいただいた。そのような場と時間を共に共有させていただいた者として、仲介者は住民協議会に参加し続けてくださった住民の方々には心から敬意を表し、感謝申し上げます。また、一般住民の方々にも、「お知らせ」に目を通していただくほか、約四時間弱の住民説明会に出席いただき、説明と質疑に熱心に参加していただいた。併せて深く感謝申し上げます。

そして、この軛の浦における住民同士の対話の場を提唱し実現された湯崎英彦・広島県知事及び協議会の事務局を務めて頂いた職員の方々、並びに、仲介者として協議会の運営を常にリードして下さった牛島信弁護士に、心より敬意を捧げ感謝を申し上げます。

(30) 地理学の視点から軛の浦の問題について検討したものととして、鈴木晃志郎・鈴木玉緒・鈴木広「景観保全か地域開発か―軛の浦湾架橋問題をめぐる住民運動」(観光科学研究・創刊号、二〇〇八年)、鈴木晃志郎「地図学者からのアプローチ」同ほか編『役に立つ地理学』(古今書院、二〇一二年)。仲介者は、鈴木晃志郎准教授より地理学の視点からの意見を得た。ここに感謝申し上げます。

(31) 判例時報二〇六〇号三頁

(32) 住民協議会が開始されたことを受け、広島高裁は、住民協議会での話し合いの様子をみることにして、控訴審の進行を見合わせ(控訴人・被控訴人を交えた進行協議会が数回行われた)、実質的に中断した状態が続いた。「裁判外紛争解決手続の利用の促進に関する法律」(ADR法)二六条では、認証ADRの実施中、訴訟手続を中断する措置について規定しているが、本件では実際上、これと同様の措置が裁判所と両当事者との間の賢慮により採られたものと思われる。

(33) 協議会は原則として月一回、軀地区の行事が入っていない日曜日の夕刻六時から八時までの二時間で行われた。これは住民の方々の仕事のある平日を避け、できるだけ参加を得やすい日時を考慮したこと、また、一回二時間を基本としたのは、話し合いに真剣に取り組み参加者の負担を考慮したことがある。

(34) 湯崎知事は、米国留学及び国際的なビジネス活動の経験もあり、米国において社会資本整備をめぐる問題の解決についてミデイエーションが活用されていることを知っておられたと聞いている。

(35) 軀の浦住民協議会について、弁護士がミデイエータに選任されたが、法的問題を協議会で検討することは一切なかったため、弁護士がミデイエータになる必然性はなかったとも考えられる。しかし、職務の独立性（これが中立性・公正性にも関連すると思われる）を堅持する力、問題を構造的に把握し、意見の対立する場面で議論を整理して、異なる考えを噛みあわせ、すり合わせる力などが期待されたとすれば、弁護士として関与する意味もあるのではないかと考える。また弁護士は社会資本整備や土木技術、交通工学などの専門性には有しておらず、軀の浦の状況についても精通していない。そのような非専門家がミデイエータになる意義も検討の対象となろう。わたくしとしては、非専門家であり様々なことを知らない第三者として、「無知の知」という専門性を働かせることにも、ミデイエーション運営上の意義があるのではないかと考えている。

(36) 協議会は非公開で行われた。これは、意見の異なる住民同士の間で、自由闊達に考えを述べ合い、質問し合い、応答しあう雰囲気や考慮したためである。ただ、途中で一部の参加住民から、公開も検討したほうがいいのではないかという意見が出た。公開については範囲・場所や発言等のルールなど検討すべき課題があることから、再び参加住民に諮ったところ、当面非公開で進行することで合意が得られ、その後更なる公開の意見もなく、最終回まで進んだ。なお、それぞれの協議会の後、参加住民や県にて記者会見を行い、当日の様子をマスコミ各社に伝えた。このような方法の評価は別途検討すべき点かもしれない（仲介者も会見するということも考えうるが、中立性を保つため、仲介者は会見しないこととした）。

(37) 仲介に当たってわたくしは、ファシリテーションの理念や技術を意識しながら臨むよう努力した。ファシリテーションについては、フラン・リース（黒田由貴子ほか訳）『ファシリテーター型リーダーの時代』（プレジデント社、二〇〇二年）など参照。

(38) この五点のほか、本件が前記の経緯と背景の中で、訴訟事件となり第一審判決が下されて、それにつき控訴がなされ、控訴審が係属しているさなかでの、裁判外での話し合いであったことも特徴といえよう。

(39) 黒澤泰『地域猫』のすすめーノラ猫と上手につきあう方法』（文芸社、二〇〇五年）

五 おわりに―ミデイエイションへの期待

本稿では、わたくしが一四年前に大きな衝撃を受けたレビン小林久子教授の『調停者ハンドブック』に描かれているミデイエイション、社会資本整備の分野で行われてきた社会的な合意形成プロセスにおける様々な実践や研究、更には政治をめぐり関心を集めている過程論的な熟議民主主義について、若干の検討をしたうえで、梶の浦の住民間で行われた対話のプロセスと成果について紹介をした。梶の浦ミデイエイションの評価は、これからの歴史の中で行われることになるであろう。そのような評価は別として、これらの実践や研究に共通していることは、現代の成熟社会における複雑な問題に取り組むに当たり、個の多様性を尊重しつつ、人々を変化に開かれた存在として措定し、「対話」とそのプロセスを重要なものとして位置づけ、これを通じて当事者自身が変容を遂げて自ら解決に向かってゆくことを念願しているということだと思ふ。そして、このような「対話」のプロセスを中立的な第三者であるミデイエイタが援助するのがミデイエイションである。ミデイエイションへの社会の期待は、ますます高まるであろう。レビン小林久子教授がこれまで長年にわたり、その理念や技術について実践を踏まえて研究され、ミデイエイションを担う人々の育成に尽力されてきたことに深く敬意を表すると共に、これからも様々な場面で貢献を続けられることを心より期待している。

(完)